

Rafał Musialik
Uniwersytet Jagielloński

BON EDUKACYJNY – DOTOWANIE CZY REGULOWANIE CEN?

Streszczenie

Niniejszy artykuł porównuje wyjściową ideę bonu edukacyjnego sformułowaną przez Milтона Friedmana z realizowanym w Milwaukee programem opartym na bonie. Program ten jest uważany za egzemplifikację idei bonu edukacyjnego, niemniej wydaje się, że jest on zbudowany na założeniach dalekich od Friedmanowskiej koncepcji rynkowej. Zakłada on, że szkołom nie wolno ustalać cen, i wyklucza możliwość płacenia za usługi edukacyjne przez konsumentów. W istocie zatem kreuje raczej quasi-rynkowe rozwiązanie.

Summary

Educational voucher – subsidizing or price regulation?

This paper compares an initial idea of educational voucher formulated by Milton Friedman to realized in Milwaukee voucher program. The program is considered to be an exemplification of the idea. Nevertheless it seems that the program is based on assumptions far from Friedman's market concept. It assumes that schools are not allowed to set prices, and it excludes the possibility of paying by consumers for educational services. Hence in a fact it creates rather a quasi-market solution.

Wstęp

Ingerencja państwa w system edukacyjny – będący częścią systemu gospodarczego – dokonywana jest we wszystkich chyba krajach. Uzasadnienia teoretyczne tej ingerencji odwołują się przede wszystkim do występowania dodatknych efektów zewnętrznych. Z dodatnimi efektami zewnętrznymi mamy do czynienia wówczas, gdy czyjaś konsumpcja lub produkcja bezpośrednio, niezależnie od

nas, wpływa dodatnio na nasz dobrobyt¹. W przypadku edukacji produkcja usług edukacyjnych przynosi nie tylko korzyści prywatne (na przykład w postaci zwiększenia dochodów osób lepiej wykształconych w porównaniu z dochodami osób gorzej wykształconych), lecz także społeczne. Ogólnie rzecz ujmując – wszyscy, niezależnie od tego, czy tego chcemy, czy też nie, korzystamy na tym, że świadczone są usługi edukacyjne. Tymczasem rynkowo ustalany poziom produkcji zależy wyłącznie od wyceny korzyści prywatnych. Co za tym idzie, rynkowo określana skala produkcji usług edukacyjnych bądź ich jakość są zbyt niskie w stosunku do poziomu optymalnego społecznie. Inne uzasadnienia ekonomiczne, odwołujące się do odmiennych niż efekty zewnętrzne przyczyn ułomności rynku, wskazują przede wszystkim na niepełną informację oraz bariery transportowe, prowadzące do powstawania naturalnych monopolii. Oczywiście istnieją też uzasadnienia pozaekonomiczne odwołujące się zwykle do pojęcia sprawiedliwości.

Warto przy tym podkreślić, że choć mechanizm rynkowy prowadzi do niższej wielkości produkcji niż społecznie optymalna, to jednak zapewnia dostarczanie usług edukacyjnych, a więc nie są one dobrem publicznym w ekonomicznym znaczeniu tego słowa. A zatem skorygowanie efektów zewnętrznych wymagałoby jedynie dotowania oferowanych na rynku usług edukacyjnych, tak aby podnieść poziom ich produkcji. W praktyce zakres ingerencji państwa w dziedzinę edukacji jest jednak o wiele większy niż tylko redystrybucja dochodów. Z reguły ingerencja ta polega na dostarczaniu usług edukacyjnych przez państwo. Dostarczanie przez państwo oznacza nie tylko finansowanie produkcji tych usług z podatków, ale także państwową własność czynników wytwórczych (z wyjątkiem, rzecz jasna, pracy), zarządzanie nimi przez państwo oraz bezpłatną dystrybucję do odbiorców. Na typową postać systemu edukacyjnego, przynajmniej na poziomie podstawowym i średnim, składa się dominujący (miarą jest liczba uczniów), scentralizowany i zarządzany nakazowo sektor państwowy oraz niewielkie otoczenie rynkowe.

To jednak przenosi nas od problemu efektywności alokacyjnej do kwestii efektywności technicznej. Rynek gwarantuje, przynajmniej w zasadzie, efektywność techniczną. Określenie „w zasadzie” znaczy tyle, że potrafimy wskazać na mechanizmy prowadzące do efektywnego technicznie wykorzystania zasobów oraz uwarunkowania instytucjonalne, dzięki którym mechanizmy te funkcjonują. Przede wszystkim chodzi tu o mechanizm konkurencji oraz chęć maksymalizacji zysku przez przedsiębiorców, ze strony instytucji zaś – swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności swobodę ustalania cen oraz prawo chroniące prywatną własność. Spełnienie powyższych warunków powinno umożliwiać działania przedsiębiorców prowadzące do osiągnięcia danej wielkości produkcji (o danej jakości) przy najniższym możliwym koszcie

¹ C.V. Brown, P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Cambridge 1990.

lub alternatywnie – maksymalnej wielkości produkcji (lub maksymalnej jakości) przy danym koszcie.

Tam zaś, gdzie państwo krępuje swobodę działania podmiotów za pomocą norm i nakazów, a zwłaszcza tam, gdzie wprowadza własność państwową, jest na ogół tak, że ekonomiści potrafią pokazać, dlaczego efektywne gospodarowanie nie jest możliwe. Przede wszystkim podkreśla się rozbieżności między interesem społecznym a interesem biurokratów (na przykład klasyczny model Niskanena²). Również doświadczenie wykazało wielokrotnie, że państwowa własność oraz zarządzanie prowadzą do marnotrawstwa. A zatem problemem jest nie tylko wyliczenie (za pomocą metody *cost-benefit* lub analogicznej procedury), ile trzeba wydawać pieniędzy na edukację, ale także jak je wydawać.

Aby rozwiązać ten problem, najczęściej wysuwa się propozycje, które są szczególnym połączeniem państwowego finansowania oraz mniej lub bardziej regulowanego mechanizmu rynkowego. W odniesieniu do edukacji najbardziej znana jest idea bonu edukacyjnego. Interesujące przy tym jest porównanie wyjściowej idei oraz jej konkretyzacji. W pracy zostanie omówiona, pozostająca w sferze postulatycznej, Friedmanowska koncepcja bonu edukacyjnego oraz zostanie przedstawiony realizowany w Milwaukee projekt uchodzący za konkretyzację idei bonu edukacyjnego.

Koncepcja bonu edukacyjnego Milтона Friedmana

Pomysł bonu edukacyjnego (*educational voucher*) został sformułowany w 1955 roku przez Friedmana w artykule *The Role of Government in Education*³. Punktem wyjścia jego rozważań była krytyka rosnącej roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym, w tym też w dziedzinie edukacji. Ta wzrastająca rola prowadzi, według Friedmana, do ograniczenia wolności jednostek, w sferze gospodarczej natomiast do marnotrawstwa. Niemniej co do edukacji Friedman akceptuje dwa, wspomniane już, argumenty o charakterze ekonomicznym na rzecz ingerencji państwa. Te argumenty to:

1. Istnienie naturalnych monopolu w edukacji.
2. Istnienie efektów zewnętrznych.

Oba powyższe argumenty wskazują na to, że rynek może prowadzić do rozwiązań nieefektywnych. Interesujące jest przy tym to, że drugi argument ma u Friedmana nieco nietypową formę – autor twierdzi, iż dodatnim efektem zewnętrznym jest istnienie stabilnego i demokratycznego społeczeństwa. Ponieważ istnienie takiego społeczeństwa wymaga od każdej z jednostek pewnej minimalnej wiedzy, niekorzystne byłoby wykluczenie kogokolwiek – ze wzglę-

² W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago 1971.

³ M. Friedman, *The Role of Government in Education* [w:] R. Solo (ed.), *Economics and Public Interest*, Rutgers University Press, New Brunswick 1955.

du na barierę dochodową – z dostępu do edukacji. Podkreślmy przy tym, iż celem nie jest wyrównywanie w ten sposób dochodów grup społecznych czy nawet szans na ich uzyskanie, lecz to, że działanie demokratycznego społeczeństwa złożonego z wolnych jednostek wymaga otrzymania przez nie „minimum edukacji”. Owo „minimum” zostało zresztą przez Friedmana zdefiniowane bardzo wąsko, gdyż ogranicza się ono do umiejętności czytania, pisania oraz znajomości arytmetyki.

Akceptując z jednej strony konieczność ingerencji państwa w system edukacyjny (przede wszystkim tę, która wyraża się jako redystrybucja dochodów), z drugiej zaś pragnąc uniknąć rosnącego centralizmu i marnotrawstwa, Friedman zaproponował środek zaradczy w postaci oddzielenia funkcji finansowania od funkcji zarządzania – i wyłączenie drugiej z nich z zakresu działania państwa – lub przynajmniej znaczne ograniczenie jego roli. Rozdzielenie to miałyby być zrealizowane za pomocą bonu edukacyjnego. Jego idea jest prosta – każda z rodzin posyłających dzieci do szkoły otrzymywałaby w postaci bonu pewną kwotę pieniędzy, które mogłyby zrealizować w dowolnej wybranej przez siebie szkole; ewentualnie, jeśli chesne byłoby wyższe, dopłacałaby różnicę⁴. Bon mógłby być realizowany zarówno w szkołach prywatnych, jak i państwowych – pod warunkiem że szkoły te spełniałyby pewne minima programowe. Rozwiązanie to, przez wprowadzenie konkurencji pomiędzy szkołami, miałyby wymusić efektywniejsze wykorzystanie przez nie środków budżetowych.

Trudno jest analizować rozwiązanie postulowane i to raczej naszkicowane niż przedstawione w szczegółach. Możemy jednak w najogólniejszym zarysie dokonać jego opisu, kładąc nacisk na normy i narzędzia, które miałyby być wprowadzone przez państwo, a także na to, jaki zakres swobody pozostawiałyby one podmiotom oraz jak miałyby wyglądać mechanizm takiego systemu edukacyjnego. Zakładamy przy tym, że jest to system w jego docelowej postaci, z dominującym sektorem prywatnym, oraz bonem o wartości wynikającej z wyceny efektów zewnętrznych, gdzie korzystający z usług edukacyjnych płacą za korzyści prywatne. Pomijamy kwestię utrzymywania nielicznych szkół państwowych oraz sposób przejścia od państwowo zarządzanego systemu edukacyjnego do systemu opartego na bonie, gdyż praca Friedmana nie jest pod tym względem jednoznaczna.

Podstawową formą ingerencji państwa jest tu, rzecz jasna, redystrybucja dochodów, a narzędziem tej redystrybucji – bon edukacyjny. Warto przy tym podkreślić, że bon – tak jak go rozumiał Friedman – nie miał pełnić żadnej innej funkcji. Przede wszystkim bon edukacyjny zaproponowany przez niego miał być powszechny, to znaczy rozprowadzany wśród wszystkich rodzin posyłają-

⁴ Ujmując myśl Friedmana precyzyjniej, wartość bonu wynosiłaby tyle, ile wynosi chesne w prywatnej szkole, ale nie więcej niż przeciętny koszt kształcenia w szkołach państwowych. Rodzi to jednak spore problemy interpretacyjne, ponieważ wartość bonu nie jest w takim wypadku ustalana na podstawie wyceny efektów zewnętrznych.

cych dzieci do szkoły, oraz całkowicie niezależny od ich dochodu. Wartość bonu nie byłaby też uzależniona od jakichkolwiek innych cech rodzin (miejsca zamieszkania, przynależności do grupy etnicznej itd.). Ponadto zbiór szkół, w których realizowano by bon (z wyjątkiem szkół niespełniających minimów programowych), byłby nieograniczony, a każda z nich byłaby traktowana tak samo. Nie byłby też zawężony co do formy własności (prywatnej czy państwowej) lub innych cech (na przykład mógłby być wprowadzony do szkół wyznaniowych⁵). Wreszcie szkoły prywatne partycypujące w tak zorganizowanym systemie edukacyjnym dysponowałyby swobodą ustalania cen⁶.

Tak zdefiniowany bon edukacyjny jest bardzo prostą formą kwotowej dotacji pośredniej. Jak widać, zrezygnowano tu z możliwości realizowania za pomocą bonu innych funkcji, takich jak na przykład popieranie lub dyskryminowanie szkół w zależności od różnic programowych czy wyrównywania różnic w dochodach. Ponadto dzięki tej prostocie w określeniu formy bonu inne metody ingerencji państwa, a zatem związane z nimi koszty, zostają ograniczone do minimum. Są to koszty związane z:

a) działaniami aparatu administracyjnego, zajmującego się:

- przyznawaniem bonów oraz kontrolą ich wykorzystania,
- sprawdzaniem, czy szkoły, w których bony są realizowane, spełniają minimalne wymagania programowe,

b) państwową własnością i zarządzaniem szkołami w sytuacjach, w których mógłby powstać naturalny monopol.

Mechanizm tak zorganizowanego systemu edukacyjnego w istocie byłby mechanizmem rynkowym. Każdy z produkujących podmiotów dzięki minimalnie zdefiniowanym ograniczeniom narzuconym przez państwo dysponowałby dużą swobodą prowadzenia działalności gospodarczej, korzystający z usług zaś mieliby możliwość wyboru szkoły. Przede wszystkim jednak dzięki takiemu, a nie innemu określeniu formy bonu ukształtowałby się w warunkach rynkowych system cen na usługi edukacyjne. Byłoby to możliwe dzięki swobodzie oferowania cen przez producentów oraz dopuszczeniu współpłatności za edukację. Współpłatność oznacza, że korzystający z bonu podejmowałiby decyzje na podstawie dochodu (przynajmniej częściowo) i oferowanych cen, a – co za tym idzie – ceny *ex post* przekazywałyby informację odzwierciedlającą preferencje

⁵ „Szkoły wyznaniowe” są może niezbyt fortunnym tłumaczeniem określenia *religious schools*; w języku polskim rodzi ono skojarzenia z treściami, jakie miałyby być wykładane w takich szkołach. Tymczasem chodzi tu o zwykłe (choć powiedzieć – laickie – to na pewno za dużo) szkoły, tyle że prowadzone przez przedstawicieli rozmaitych grup wyznaniowych. W znacznej większości są to szkoły prowadzone przez Kościół katolicki, tak więc w dyskusji na temat bonu niemal wymiennie traktuje się terminy „szkoły wyznaniowe” i „szkoły katolickie”. Obecnie połowa uczniów szkół prywatnych w USA to uczniowie szkół katolickich. Z reguły czesne jest w nich niższe niż w innych szkołach prywatnych.

⁶ Użyteczną klasyfikację form bonu można znaleźć w: M. Blaug, *The Economics of Education and Education of Economists*, New York University Press, New York 1987.

rodzin oraz koszty (technologie) producentów. Przy takich uwarunkowaniach zostałyby uruchomiony mechanizm konkurencji, dzięki któremu dokonywałyby się selekcja podmiotów produkujących po zbyt wysokim koszcie lub/i oferujących usługi o zbyt niskiej jakości – czyli nieefektywnych technicznie.

Bon edukacyjny w praktyce?

Pomysł Friedmana wywołał w Stanach Zjednoczonych trwającą do dziś dyskusję na płaszczyźnie politycznej i naukowej. Początkowo był traktowany jako akademicka ciekawostka, możliwość zaś wprowadzenia tej koncepcji w życie została przekreślona przez zachodzące w tym samym czasie ważne zdarzenia dotyczące systemu edukacyjnego w USA. W 1954 roku Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w słynnym orzeczeniu uznał segregację rasową w szkołach za niezgodną z konstytucją. Wywołało to duży sprzeciw w południowych stanach, których organy ustawodawcze przeprowadziły wtedy wiele inicjatyw jawnie rasistowskich. Jedną z nich było wprowadzenie odpisów podatkowych dla rodzin posyłających dzieci do szkół prywatnych. Intencja tego pomysłu była jasna: ponieważ szkoły prywatne nie mają obowiązku przyjmowania każdego ucznia, który się do nich zgłosi, w praktyce mogły więc utrzymywać (pod dowolnym pretekstem) zasadę segregacji rasowej. Najbardziej znanym przypadkiem są uregulowania wprowadzone w stanie Virginia już w 1956 roku. W jednym z hrabstw tego stanu (Prince Edward) doszło nawet do *de facto* zawieszenia działalności szkół państwowych.

Inicjatywy te, podobne do koncepcji Friedmana (prywatne decyzje o państwowych środkach), wywołały niekorzystny klimat wokół idei bonu edukacyjnego. Zaczął on się zmieniać, gdy idea ta została zaadaptowana przez amerykańską lewicę. Jedną z ważnych przyczyn tego zwrotu było fiasko prowadzonych przez rząd amerykański na przełomie lat 50. i 60. programów walki z ubóstwem i segregacją rasową. W drugiej połowie lat 60. zaczęły się ukazywać publikacje proponujące zastosowanie bonu edukacyjnego wśród ubogich rodzin oraz w tzw. gettach miejskich. Administracja federalna (Office of Economic Opportunity – OEO) zaczęła wtedy prowadzić prace nad stworzeniem programu wykorzystującego bon, które zakończyły się w 1970 roku. Program ten – przewidujący, nawiasem mówiąc, większą ingerencję państwa, niż było to intencją Friedmana – miał być wypróbowany eksperymentalnie. Nie udało się jednak nakłonić władz lokalnych do przeprowadzenia takiego eksperymentu na większą skalę. W bardzo ograniczonym stopniu – niepozwalającym na prawomocne uogólnienia – wprowadzono go w San Jose w Kalifornii (okręg szkolny Alum Rock) na początku lat 70.⁷

⁷ W obrębie szkół państwowych działających w tym okręgu utworzono „miniszkoły”, które miały opracować swoje oferty i rywalizować o uczniów.

Równocześnie koncepcja bonu edukacyjnego zaczęła docierać do stanowych organów ustawodawczych, w których świadomość słabości państwowego systemu edukacyjnego⁸ powodowała, że klimat wokół nowych inicjatyw nieco się poprawił. Idea ta, co prawda, napotkała duży opór (głównie ze strony nauczycielskich związków zawodowych), tak więc wysiłki na rzecz wprowadzenia bonu edukacyjnego osłabły na przełomie lat 70. i 80., ale już na początku lat 90. w Milwaukee w stanie Wisconsin wprowadzono pierwszy program (Milwaukee Parental Choice Program – w skrócie MPCP), realizowany w latach 1990/1991–1994/1995, uchodzący za konkretyzację idei bonu edukacyjnego⁹. Program ten był kontynuowany ze zmianami (najistotniejsza to zwiększenie liczbę uczniów – w roku 2000 około 10 tysięcy) w następnych latach. Zajmiemy tu się omówieniem pierwszej „pięciolatki” MPCP, gdyż była ona przedmiotem szczegółowych badań.

Oto podstawowe założenia tego programu:

1. Był on adresowany do najuboższych rodzin posyłających dzieci do szkół podstawowych.
2. Całkowita liczba uczniów uczestniczących w programie nie mogła być większa niż 1,5% liczby uczniów w państwowych szkołach w Milwaukee (około 1400 dzieci).
3. Uczniowie rozpoczynający swój udział w programie nie mogli uczęszczać w poprzednim roku do szkoły prywatnej, a zatem oferta była przeznaczona tylko dla rodzin uczniów szkół państwowych.
4. Uczniowie uczestniczący w programie mogli uczęszczać do wybranej przez rodzinę, już istniejącej szkoły prywatnej (oczywiście spośród tych szkół, które zgłosiły akces do programu). Wysokość dotacji otrzymywanej z tego tytułu przez szkołę prywatną była równa wysokości przeciętnej dotacji stanowej dla szkół państwowych w Milwaukee (wynoszącej w roku 1994/1995 około 3200 dolarów na ucznia rocznie).
5. Szkoły te nie mogły pobierać czesnego od uczniów uczestniczących w programie; z drugiej jednak strony, szkoła prywatna otrzymywała pełną dotację, nawet jeśli czesne oferowane przez nią rynkowo było niższe.
6. Warunkiem stawianym szkołom chcącym uczestniczyć w programie było spełnienie jedynie minimalnych wymagań co do jakości nauczania (wyniki nauczania, frekwencja itp.) – niższych niż w szkołach państwowych.
7. Uczniowie uczestniczący w programie nie mogli stanowić więcej niż 65% uczniów danej szkoły prywatnej.
8. Z programu wykluczone były szkoły wyznaniowe.

W roku szkolnym 1994/1995 uczestniczyło w programie ponad 800 uczniów uczęszczających do 12 szkół prywatnych. W trakcie realizacji programu w szko-

⁸ J.W. Guthrie, *Reinventing Education Finance: Alternatives for Allocating Resources to Individual Schools* [w:] *Selected Papers in School Finance*, NCES, Washington 1996.

⁹ W połowie lat 90. analogiczny program zaczął funkcjonować w Cleveland, w stanie Ohio.

łach przeprowadzano testy sprawdzające umiejętność czytania i pisanie oraz znajomość matematyki, takie same jak w szkołach państwowych.

Pod koniec realizacji (w przedostatnim roku) program został poddany ocenie przeprowadzonej przez zespół, którym kierował J. Witte¹⁰. Skupił on się głównie na ocenie poziomu kształcenia (na podstawie wyników przeprowadzanych testów) i doszedł do wniosku, że nie ma żadnych znaczących statystycznie różnic pomiędzy uczniami szkół prywatnych uczestniczących w programie a uczniami szkół państwowych. Wyniki te skrytykowali J. Greene, P. Peterson (znany zwolennik bonu edukacyjnego), i J. Du (GPD)¹¹. Ich argumentacja przebiegała dwutorowo. Najpierw podważyli oni metodologię zastosowaną przez J. Wittego do analizy wyników testów i na podstawie własnych szacunków doszli do wniosku, że uczniowie szkół prywatnych uczestniczących w MPCP osiągają lepsze wyniki niż ich koledzy w szkołach państwowych. W późniejszej pracy¹² rozważyli też problem jakości kształcenia w stosunku do kosztów kształcenia oraz starali się wykazać, iż koszt ten jest przeciętnie niższy w szkołach prywatnych niż państwowych. GDP, przeprowadzając porównanie, brali pod uwagę też to, że koszty szkół prywatnych w okresie funkcjonowania programu były wyższe niż dotacja (dodatkowe fundusze zdobywały one w najrozmaitsze sposoby, włączając w to „darowizny” od rodzin uczniów uczestniczących w programie). Uwzględnili również to, że oprócz dotacji stanowej szkoły państwowe uzyskiwały też dofinansowanie federalne (według cytowanych przez nich danych w Milwaukee łączna dotacja wynosiła *per capita* około 6600 dolarów). Ponadto, w odróżnieniu od szkół prywatnych, ponosiły one dodatkowe koszty (transport, specjalne usługi edukacyjne itd.). Biorąc pod uwagę wszystkie te czynniki, badacze stwierdzili, że porównywalny zestaw usług był w szkołach prywatnych produkowany taniej.

W spór Wittego i GDP dotyczący MPCP włączyli się też inni autorzy. Co więcej, rozszerzył się znacznie jego przedmiot, co dało impuls do wielu publikacji i badań, dotyczących kosztów oraz jakości kształcenia w amerykańskim szkolnictwie¹³. Spór ten obecnie trudno uznać za rozstrzygnięty.

Wróćmy jednak jeszcze do przypadku z Milwaukee. Jak zauważyli GDP, program ten to „trudny przypadek” do analizy, gdyż jego założenia w znacznym stopniu ograniczyły mechanizm konkurencji, który ma być przecież podstawowym mechanizmem systemu opartego na bonie edukacyjnym.

¹⁰ J. Witte i in., *Fifth Year Report: Milwaukee Parental Choice Program*, University of Wisconsin, Madison 1995.

¹¹ J. Greene, P. Peterson, J. Du, *The Effectiveness of School Choice in Milwaukee: A Secondary Analysis of Data from the Program's Evaluation*, Harvard University, Cambridge 1996.

¹² J. Greene, P. Peterson, J. Du, *Effectiveness of School Choice: the Milwaukee Experiment*, Harvard University, Cambridge 1997.

¹³ Zob. na przykład J.B. Horowitz, L. Spector, *Is there a difference between private and public education on college performance?*, „Economics of Education Review” 2005, nr 24.

1. Przede wszystkim – co widać na pierwszy rzut oka – sam sposób dotowania uniemożliwił powstanie systemu cen dostarczającego podmiotom informacji. System taki nie mógł powstać z dwóch powodów. Po pierwsze, szkoły prywatne były pozbawione swobody ustalania cen, a ustalona wielkość dotacji z ich punktu widzenia była raczej ceną regulowaną (co nie znaczy, że nie mogła być korzystniejsza niż cena rynkowa). Po drugie, ponieważ konsumenci nie mogli współpłacić (przynajmniej legalnie), tak więc ich zapotrzebowanie w ułomny sposób przekazywało informacje o ich preferencjach. Co za tym idzie, nie działał rynkowy mechanizm przekazywania informacji od konsumentów do producentów poprzez reakcje tych pierwszych na ceny ustalane przez tych drugich.
2. Zbiór konsumentów był ograniczony do osób najuboższych.
3. Bardzo ograniczony był wybór szkół prywatnych, dokonywany przez konsumentów:
 - a) wykluczone były szkoły wyznaniowe, co w Milwaukee, gdzie udział szkół katolickich w kształceniu (mierzony liczbą uczniów) jest nawet większy niż przeciętna w USA, usuwało znaczną część podmiotów z konkurencji,
 - b) narzucony był próg 65-procentowy, ograniczający liczbę uczniów uczestniczących w MPCP w danej szkole, co oznaczało, że nie każdy mógł się dostać do tej szkoły, do której chciał,
 - c) niemożliwy był udział w programie nowych szkół prywatnych (mogły uczestniczyć tylko już istniejące szkoły).
4. Nie można także pominąć faktu, że przy tych wszystkich restrykcjach jedynym odstępstwem na rzecz wolności wyboru były niskie wymogi co do jakości nauczania, umożliwiające uczestnictwo w programie dosyć „ekstrawaganckim” szkołom. Takiego właśnie określenia można użyć w odniesieniu do trzech szkół (spośród wszystkich dwunastu), które przyjęły większość uczniów uczestniczących w MPCP (nawiasem mówiąc, to te szkoły były głównym przedmiotem badań GPD). Pierwszą z nich była Bruce Guadalupe Community School, założona w celu zachowania kultury latynoskiej, w której to placówce nauczanie odbywało się zarówno w języku angielskim, jak i hiszpańskim. Szkoła ta kształciła dzieci z najuboższych rodzin, a w chwili przystąpienia do programu borykała się ze znacznymi problemami finansowymi, z trudem też egzekwowała chesne niższe niż dotacja w MPCP. Dwie pozostałe szkoły, w przeszłości katolickie, obecnie o profilu afroamerykańskim, kładące nacisk na nauczanie kultury i historii Afryki, przed przystąpieniem do MPCP również adresowały swoje oferty do najuboższych rodzin. One także przeżywały kłopoty materialne, a chesne w nich wynosiło nie więcej niż 800 dolarów. Dla każdej z tych trzech szkół uczestnictwo w programie stanowiło szansę na znaczne poprawienie swojej sytuacji finansowej.

Podsumowanie

Już w pracy Friedmana potencjalnie tkwią rozbieżności co do tego, czym jest bon edukacyjny. Wejście w życie projektu z Milwaukee w wyjątkowo jasny sposób pokazało, iż nie ma czegoś takiego jak jedyny możliwy system edukacyjny oparty na bonie. Możliwe są rozmaite tego rodzaju rozwiązania, począwszy od tych, które zakładają minimalną ingerencję państwa (takie jak propozycja Friedmana), do takich, które z bonem edukacyjnym wspólną mają właściwie tylko nazwę. Wydaje się, że MPCP, mimo że uchodzi za konkretyzację idei bonu edukacyjnego, w niewielkim stopniu przypomina pomysł Friedmana. We Friedmanowskiej propozycji najważniejsze było bowiem założenie, że mechanizm systemu edukacyjnego w przeważającej mierze jest mechanizmem rynkowym. Na rynku zaś główną rolę w przekazywaniu informacji od producentów do konsumentów i na odwrót odgrywa swobodnie ustalana cena. To cena, ogłaszana przez producenta, jest podstawą do reakcji konsumenta i to one są przesłanką do dalszych decyzji producenta. Co prawda, można sądzić, że w takim systemie jak MPCP powinno dojść do jakiejś formy konkurencji, sam zaś fakt wyboru przez konsumenta danej szkoły niesie jakąś informację o jego preferencjach, niemniej mechanizm działania takiego systemu jest w gruncie rzeczy niewiadomą.

Być może najważniejszym rezultatem wprowadzenia Milwaukee Parental Choice Program było zdynamizowanie dyskusji (przynajmniej w USA) na temat możliwego kształtu systemu edukacyjnego. Problem jest bowiem szerszy niż tylko kwestia: jaki bon edukacyjny? Można sobie przecież wyobrazić całe spektrum możliwych sposobów organizacji systemu edukacyjnego – od silnie upaństwowionych do czysto rynkowych. Ponieważ współcześnie ważnym elementem polityki gospodarczej jest polityka edukacyjna, uważne studiowanie skutków, jakie przynoszą w tej dziedzinie rozmaite uwarunkowania instytucjonalne, wydaje się ważnym składnikiem refleksji ekonomicznej.

Literatura

- Blaug M., *The Economics of Education and Education of Economists*, New York University Press, New York 1987.
- Brown C.V., Jackson P.M., *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Cambridge 1990.
- Friedman M., *The Role of Government in Education* [w:] R. Solo (ed.), *Economics and Public Interest*, Rutgers University Press, New Brunswick 1955.
- Greene J., Peterson P., Du J., *The Effectiveness of School Choice in Milwaukee: A Secondary Analysis of Data from the Program's Evaluation*, Harvard University, Cambridge 1996.
- Greene J., Peterson P., Du J., *Effectiveness of School Choice: the Milwaukee Experiment*, Harvard University, Cambridge 1997.
- Guthrie J.W., *Reinventing Education Finance: Alternatives for Allocating Resources to Individual Schools* [w:] *Selected Papers in School Finance*, NCES, Washington 1996.

Horowitz J.B., Spector L., *Is There a Difference between Private and Public Education on College Performance?*, „Economics of Education Review” 2005, nr 24.

Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago 1971.

Witte J. i in., *Fifth Year Report: Milwaukee Parental Choice Program*, University of Wisconsin, Madison 1995.